



24 de noviembre de 2011

[Imprimir Página Web](#)**Colombia, Brasil y las Naciones Unidas: ¿La mediación es el camino para la paz?***Carlos Malamud*

ARI N° 111-2003 - 25.9.2003

Tema: Cuando el gobierno brasileño supo que el presidente Uribe buscaba la mediación de la ONU para lograr la paz en su país, lo consultó para ver si aprobaba que ofreciese su territorio para una reunión entre representantes de la ONU y de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). El viaje del presidente Lula a Cartagena de Indias, el 17 de septiembre pasado, ha puesto en la agenda internacional la mediación de Brasil en una potencial negociación entre las FARC y la ONU, que permita avances concretos en el proceso de paz en Colombia. Se trata de un proceso que puede tener importantes repercusiones para Colombia y Brasil, y para los restantes actores regionales.

Resumen: Álvaro Uribe llegó al poder en febrero de 2002, seis meses después de la ruptura de las negociaciones de paz entre la administración Pastrana y las FARC. El actual presidente colombiano ganó las elecciones con un discurso centrado en la recuperación del poder del Estado, la llamada "doctrina de la seguridad democrática", pero no dejó de pensar en restablecer el diálogo, algo que podría impulsar la ONU. Su gobierno polarizó aún más, si cabe, a la opinión pública colombiana, masivamente encolumnada detrás del discurso presidencial de firmeza. En su programa electoral, Uribe reclamaba la intervención de la ONU, lo que podría concretarse próximamente si las FARC se sientan a negociar seriamente y dejan de lado sus prejuicios. La dirección de las FARC envió una carta al Secretario General Kofi Annan, en julio pasado, solicitándole una reunión para presentar sus puntos de vista sobre el "conflicto colombiano". En ese momento, la diplomacia brasileña comenzó a jugar un papel activo al ofrecer sus buenos oficios mediadores y su territorio nacional para celebrar una reunión entre la ONU y las FARC. Las razones brasileñas son diversas, pero se relacionan con su voluntad de liderazgo en América del Sur, pero también con su temor a que la amenaza del terrorismo y narcotráfico colombianos traspase la frontera y los afecte de lleno. Más allá de la eficiente labor diplomática de Itamaraty (el ministerio brasileño de Relaciones Exteriores), no exenta de tensiones internas, aún queda un largo trecho para observar avances más o menos significativos en el arduo camino hacia la paz, a la vista de las tradicionales negativas de las FARC a implicarse seriamente en cualquier negociación. Por eso vale la pena preguntarse cuál será la conducta de Brasil ante un fracaso de su propuesta negociadora.

Análisis: Colombia y Brasil comparten una frontera terrestre de 1.645 kilómetros. A diferencia de los otros países del área, Brasil ha intentado sellarla para evitar que los problemas inherentes al conflicto colombiano (terrorismo, tráfico de drogas y de armas, lavado de dinero, corrupción, etc.) afecten a su territorio. Este fenómeno es rápidamente observable a la vista de los recursos invertidos. Desde la puesta en marcha del Servicio de Vigilancia Amazónico (SIVAM), un complejo y sofisticado sistema de radar, hasta la "Operación Cobra", lanzada para combatir el tráfico de drogas, armas y recursos naturales en la Amazonía colombo-brasileña en septiembre de 2000 en respuesta al Plan Colombia, hay una acumulación creciente de material y efectivos en toda la frontera. El Comando Militar Amazónico, con base en Manaus, tiene cuatro brigadas de infantería de selva, un grupo de ingenieros, un comando naval y dos aéreos. Los 6.000 efectivos presentes en la región amazónica antes de 1990 se convertirán en 23.000 a principios de 2004, con la creación de una brigada de 2.500 hombres. Brasil ha levantado un verdadero muro de contención con diez bases entre Piedra del Cocuy y Leticia.

La preocupación del gobierno brasileño y el empeño del colombiano por salir del atolladero explican que una eventual reunión entre la ONU y las FARC sea vista con buenos ojos por Brasilia y Bogotá. Sin embargo, es probable que el proceso esté generando tensiones en el seno de las fuerzas armadas brasileñas, que cuestionan la conveniencia de celebrar el encuentro. Todavía está fresco el confuso episodio de la fallida liberación de Ingrid Betancourt en una zona próxima a Manaus, adonde llegó -sin previo consentimiento del gobierno brasileño- un avión francés. Pese a todo, la presidencia de Lula muestra a un Brasil dispuesto a facilitar cualquier conversación que impulse unas negociaciones de paz. Esta postura contrasta claramente con la de su predecesor, Fernando Henrique Cardoso, siempre refractario a intervenir en Colombia, hasta tal punto que entre él y Andrés Pastrana prácticamente no hubo diálogo. El gobierno colombiano decía que Brasil se negaba a ayudarles en la lucha contra las FARC y los brasileños respondían que nunca lo habían pedido. Si bien los gobiernos de Lula y Uribe no tienen ninguna afinidad ideológica, ha habido entre ellos una aproximación pragmática: ya se han encontrado tres veces y hubo una reunión ministerial conjunta en Itamaraty.

Desde el inicio de su gestión, Uribe insiste en el papel que puede jugar la ONU en un acercamiento con las FARC. A la vista del fracaso negociador de Pastrana, zona desmilitarizada o de "despeje" incluida, cualquier diálogo con las FARC se ha condicionado a la mediación de Naciones Unidas, convertida en garante del proceso de paz. La idea fue reforzada tras la

intervención del presidente ecuatoriano, Lucio Gutiérrez, en la última reunión del Grupo de Río, en Cuzco. La administración Uribe insiste en reforzar la presencia del Estado en todo el país y, según la ministra de Exteriores Carolina Barco, la reunión sólo tendría sentido si sirve "para el cese de hostilidades, para buscar la salida con base en lo que han sido siempre los planteamientos del gobierno". Hay una marcada contradicción con la posición de las FARC, que en un reciente comunicado llaman a crear un poder autónomo allí donde estén presentes o implantadas, una amenaza que, en caso de concretarse, podría afectar a 13 departamentos. Se trata de un extremo muy difícil de llevarse a cabo. El Alto Comisionado de Paz, Luis Carlos Restrepo, confirmó un día después de haberse conocido un vídeo donde la ex-candidata Ingrid Betancourt, secuestrada por las FARC hace más de 18 meses, exhortaba al gobierno a realizar un intercambio humanitario, que la reunión cuenta con el visto bueno del gobierno de Uribe. Según Restrepo, el encuentro podría celebrarse en la segunda quincena de octubre próximo en Manaus, en el Norte de Brasil, lo que de momento han negado el gobierno colombiano y Marco Aurelio García, asesor de Lula en Asuntos Internacionales. En él participarían el jefe guerrillero Luis Édgar Devia, alias Raúl Reyes, y el estadounidense James LeMoyné, delegado especial de Kofi Annan para Colombia y, según fuentes brasileñas, el gobierno de Lula quiere incluir a un observador en la reunión. Los contactos ya están hechos, pero aún falta acordar la agenda y cerrar las discrepancias sobre el encuentro: cerrado, como quiere la ONU, o amplio y con participación de sectores nacionales e internacionales, como piden las FARC. Brasil, Colombia y la ONU buscan un encuentro discreto, pero las FARC son partidarias de la presencia del grupo de países amigos y de la iglesia católica y que la prensa lo siga de cerca.

Entre fines de agosto y principios de septiembre fue evidente la existencia de un ambiente favorable al encuentro en círculos diplomáticos de Brasilia, tras lo cual el anuncio de la intervención brasileña fue recibido en Colombia con relativo optimismo. El gobierno de Lula marcó rápidamente los límites de su actuación, dado su interés por no aparecer como el verdadero impulsor de la idea. Se trata de un proceso delicado, que incide en la búsqueda del liderazgo sudamericano por el que apuesta Lula, y cualquier fracaso repercutiría seriamente en la relación con los distintos actores. El ofrecimiento de Brasil sólo se confirmaría de mediar una solicitud formal, bien del gobierno colombiano o bien de la ONU, lo que hasta ahora no ha ocurrido, al menos públicamente. Itamaraty insiste en la legitimidad del gobierno colombiano y en el respeto a la soberanía del país vecino y Marco Aurelio García señala que actuarán "en absoluta sintonía con el gobierno de Colombia" y que no tomarán ninguna iniciativa sin su consentimiento. Las autoridades brasileñas insisten en que su predisposición a prestar su territorio, "un territorio neutral", para una reunión entre las FARC y la ONU se debe a que Brasil no ha calificado a las FARC de terrorista y siempre ha apoyado una negociación con el gobierno para lograr la paz en Colombia. De ahí la importancia de los intensos contactos diplomáticos y políticos de las últimas semanas: Lula estuvo en visita oficial en Cartagena de Indias el 16 de septiembre, celebrando el 40 aniversario de la Organización Internacional de Café (OIC); Marco Aurelio García se reunió en Bogotá con familiares de rehenes de la guerrilla y el canciller Celso Amorim se vio con James LeMoyné, asesor para Colombia del secretario general de la ONU, Kofi Annan. A la diplomacia brasileña le preocupa la imagen de cierta parcialidad de algunos sectores del oficialista Partido de los Trabajadores (PT), ya que las FARC y el PT integran el Foro de Sao Paulo desde su fundación. Amorim negó tajantemente que su gobierno organizara la reunión o tuviera algún contacto con las FARC, ya que sus contactos fueron el gobierno colombiano y la ONU, quienes sondearon si se podían reunir en territorio brasileño. Su respuesta dependerá de algunos detalles, básicamente organizativos (cómo y dónde se celebrará la reunión), aunque no rechazarán ningún aporte del gobierno colombiano y de su "presidente legítimo", Álvaro Uribe, para una solución pacífica y a corto plazo.

En su encuentro en Cartagena, Uribe aceptó el ofrecimiento formal de Lula y dio a entender que estaba dispuesto a retomar el diálogo interrumpido en febrero de 2002. Para Uribe, "Colombia tiene plena confianza en... Brasil; [que] está dispuesto a ayudarnos a cerrar la frontera al narcotráfico, al terrorismo, al tráfico de armas y también, cuando sea el momento, a abrir las puertas al entendimiento". La propuesta mediadora de Brasil y la cumbre presidencial de Cartagena han evidenciado que los vecinos de Colombia, comenzando por Brasil, ya no perciben los problemas colombianos como algo ajeno, sino que comienzan a verlos como algo regional, a los que en algún momento deberán responder conjuntamente, aunque falta un largo trecho por recorrer. Mientras tanto, Estados Unidos ha expresado su respaldo al encuentro con las FARC y han insistido en que no interferiría en "el proceso de la búsqueda de la paz en Colombia". Un portavoz del Departamento de Estado recordó que Washington "siempre ha apoyado la posición del gobierno de Colombia de que entraría en un proceso de paz con cualquiera de los grupos (armados) que declarara un cese al fuego".

Todas las partes involucradas, comenzando por las FARC, ven favorablemente que Brasil sea la sede del primer encuentro formal entre la ONU y las FARC, aunque no se descartan escollos de última hora que hagan fracasar el encuentro y las negociaciones. De ahí la petición de confidencialidad hecha por Uribe, que contrasta con las tácticas publicitarias de las FARC. Coincidiendo con la visita de Lula a Cartagena, las esperanzas de un acercamiento entre las FARC y el gobierno colombiano recibieron un jarro de agua fría, cuando la ONU informó a Uribe de que no había avances concretos para celebrar las conversaciones en territorio brasileño. Numerosos analistas se preguntan por las razones de las FARC para iniciar este diálogo, especialmente tras su cerrada negativa a cualquier mediación con el gobierno Uribe, a menos que se creara una nueva zona de "despeje". Subsisten dudas más que razonables de si la cita abrirá realmente las puertas a un diálogo de paz o si sólo servirá al propósito de la guerrilla de presionar por un canje ("humanitario") de guerrilleros presos por soldados y policías rehenes de los terroristas o políticos secuestrados. Un intercambio cada vez más necesario para las FARC, dada su extrema necesidad de cuadros medios experimentados. Tampoco hay que olvidar que la propuesta de ser oídos por la ONU es coherente con su reciente ofensiva mediática, cuyo principal objetivo es romper el creciente aislamiento, interno e internacional,

al que lo está sometiendo la ofensiva gubernamental.

Las FARC habían rechazado cualquier posible mediación de la ONU, presente en las primeras propuestas de Uribe, pero sus últimos reveses políticos, militares y diplomáticos provocaron un cambio de táctica y un nuevo lenguaje y percepción sobre la ONU. Con la escasa comprensión de la realidad internacional que las caracteriza, las FARC calificaron a la ONU como una agencia al servicio de Washington y luego rechazaron cualquier intervención suya, ya que el conflicto debían solucionarlo los colombianos. En los últimos meses parece que han comenzado a entender el papel del facilitador o mediador en un proceso de paz y en julio pasado enviaron una carta a Kofi Annan, solicitándole una entrevista para explicarle sus planteamientos sobre los problemas sociales y de violencia del país. Annan les respondió que tenía interés en dialogar con ellos y les insinuó que podrían hacerlo en Brasil. Algunos analistas estiman que las FARC buscan intercambiar unos 40 militares y policías en su poder por 300 terroristas presos y se preguntan si la ONU se sentará con Raúl Reyes sólo para oír sus ideas sobre el conflicto colombiano. Así ven muy difícil avanzar en este diálogo, dadas las posturas iniciales de ambos, con condiciones maximalistas para la otra parte. Casi todos ven la paz muy distante, pese a la credibilidad atribuida al gobierno de Lula. Alfredo Rangel es poco optimista y no cree que la guerrilla acepte el papel mediador asignado a la ONU por el gobierno, ya que sólo busca recuperar el status político perdido y que la ONU participe en el canje humanitario. Considera que una reunión entre las FARC y la ONU influiría negativamente en el discurso de Uribe (las FARC son una organización terrorista), mientras que a éstas les permitiría recuperar un espacio internacional como actor político y no delictivo. Por eso, el gobierno colombiano y la ONU deberían colocar muy alto el listón de sus exigencias, de modo que las FARC terminen rechazando la reunión. Por el contrario, Daniel García Peña estima que se trata de un paso importante y ve posible un restablecimiento de las negociaciones a partir de agosto próximo, cuando Uribe inicie la segunda mitad de su mandato. La eventual mediación de la ONU no sólo ha promovido expectativas entre los actores directamente implicados. Carlos Castaño, dirigente de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) cree que la reunión en Brasil podría servir para acelerar la desmovilización de los paramilitares, "cuya permanencia ha sido considerada por las FARC como un obstáculo insalvable para el desarrollo de su proceso de negociación" y que se podría aceptar el intercambio humanitario. Pese a todo, el tema de los paramilitares es tan delicado que la ONU prefiere no implicarse en unas negociaciones con las AUC.

¿Por qué el gobierno brasileño se ha comprometido tanto en este empeño? Las razones son variadas. Algunas tienen que ver con el proyecto del actual gobierno de consolidar su hegemonía en América del Sur, que no en América Latina. Este proyecto pasa, entre otras cuestiones, por potenciar el Mercosur, atrayendo al mismo a los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), Colombia incluida, lo cual serviría para reforzar la posición negociadora frente a Estados Unidos en relación al ALCA. Otras, que preocupan cada vez más a los responsables brasileños de seguridad y defensa, así como a su Ministerio de Exteriores, son las crecientes amenazas que para la estabilidad del país supone el riesgo de extensión del terrorismo y del narcotráfico colombiano más allá de las fronteras. En relación con el primer argumento, Lula indicó que Colombia debería aproximarse en cuestiones comerciales más a su país, en vez de privilegiar a Estados Unidos, y que Uribe debería comenzar "a pensar más seriamente que la posibilidad de crecimiento que Colombia tiene es aproximarse más a Brasil y no quedarse creyendo que Estados Unidos va a ayudarla". Esta parte del discurso es importante si se tiene presente la relación privilegiada que mantiene Colombia con Estados Unidos, observable en el Plan Colombia, y en el intento de negociar entre los dos países un área de libre comercio. El viaje de Lula a Cartagena y su oferta mediadora a Uribe son un paso importante en la ofensiva diplomática brasileña (que nadie en América Latina ha criticado abiertamente, aunque el gobierno argentino ha tomado recientemente una cierta distancia de Lula) para lograr el liderazgo político en América del Sur. En Cartagena, Lula señaló que la paz en Colombia interesa a América Latina: "haremos lo que sea posible para mantener la tranquilidad, la seguridad y fortalecer la democracia en el continente". "Brasil está dispuesto a ofrecer a Colombia todo el apoyo posible, y que los colombianos consideren adecuado, para que se pueda solucionar el conflicto interno que el país enfrenta", dijo un portavoz de Itamaraty. Fuentes diplomáticas indicaron que Brasil ve con temor la continuación del conflicto en Colombia, pues han empezado a surgir denuncias sobre combates entre la guerrillera y el ejército brasileño en la frontera, y que temen que las FARC influyan en la aparición de grupos guerrilleros en Brasil o que establezcan lazos más o menos permanentes con grupos de narcotraficantes brasileños.

Conclusiones: La posible celebración de una reunión entre la ONU y las FARC ha dado lugar a expectativas desmesuradas. Las garantías de que la negociación avance son mínimas, especialmente por las reticencias de las FARC a sentarse a negociar seriamente sobre su desmovilización. Es éste, precisamente, el centro de la cuestión. El gobierno colombiano, cargado de legitimidad, insiste en que ese es el único punto de negociación posible. Las FARC, con una agenda muy amplia, desconocen la existencia de otras instancias mediadoras de la democracia colombiana, como el Parlamento. Es obvio que si hay una parte que no quiere negociar, no hay negociación posible y de momento sólo buscan en la ONU una caja de resonancia para sus planteamientos y una palanca para quebrar el aislamiento creciente a que están sometidas por la ofensiva gubernamental. Sin embargo, la pregunta que habrá que responder es qué pasará si las negociaciones fracasan y, sobre todo, si queda claro que las responsables son las FARC. ¿Qué hará el gobierno de Lula, desairado frente a sus pares del resto del continente? En este caso no habría que descartar una actitud más comprometida de la diplomacia brasileña en la búsqueda de una solución regional al conflicto, que en última instancia podría contemplar, inclusive, la intervención militar de los países sudamericanos, una de las peticiones constantes del presidente Uribe.

Carlos Malamud

Investigador Principal, área América Latina

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España. El Real Instituto Elcano no comparte necesariamente las opiniones manifestadas en los documentos firmados por sus analistas o colaboradores y difundidos en su página web o en cualquier otra publicación.

© Fundación Real Instituto Elcano 2011

[Subir ▲](#)